

ПОДКРЕПА НА ПРОЕКТИ С ВИСОКА ОБЩЕСТВЕНА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ОТ ОБЛАСТНИТЕ АДМИНИСТРАЦИИ – ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Росица Пламенова Радоева
Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов
Катедра „Финанси и кредит“

Резюме: Интегрирането с европейската администрация изисква глобални промени, които ще дадат възможност за ново кариерно развитие и усъвършенстване във финансовото управление на човешките ресурси в публичната администрация. Повишаването на административния капацитет и формирането на съвкупност от нови експертни знания се явява важен аспект от многостранната роля на областните администрации, която трябва да включва и подпомагането на големи обществени и икономически значими проекти с европейско финансиране, тяхното управление и коректно оценяване на разходите и ползите от тяхното реализиране. Такъв важен проект, който те ефективно могат да подпомагат, е развитието на биологичното земеделие и опазването на околната среда у нас.

Ключови думи: областна администрация, човешки ресурси, управленска политика, човешки капитал, оценка на обществено-значими проекти, земеделски региони, биологично земеделие.

JEL: G28, H83, Q18, R58, J24.

SUPPORT TO PROJECTS WITH HIGH PUBLIC ADDED VALUE BY REGIONAL ADMINISTRATIONS – OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Rositsa Plamenova Radoeva
The D. A. Tsenov Academy of Economics – Svishtov
The Department of Finance and Credit

Abstract: Integration with the European Union administration requires major changes that will enable new career development and improvement in the financial management of human resources within public administration. Raising of the administrative capacity and forming a set of new expertise is an important aspect of the multidimensional role of financial management. Modern requirements towards regional administrations predetermine new directions for the development of administrative knowledge of theories and practices in order to apply them to significant projects for the people and society as a whole. Such an important project is the development of organic farming and the preservation of the environment in our country.

Keywords: regional administration, human resources, management policy, human capital, evaluation of publicly significant projects, agricultural regions, organic farming.

JEL: G28, H83, Q18, R58, J24.

Увод

Спецификата на публичния сектор е свързана преди всичко с производството и характера на публичните блага (публични продукти и услуги), предлагани от публичната администрация. Това определя и спецификата на институциите, които са заети в публичния сектор, да имат строго дефинирани цели и предмет на дейност, определени от политическите процеси и нормативната база в страната. Тяхната дейност се определя до голяма степен от волята на правителството и подлежи на строг контрол и отчетност. Слабата ефективност на публичната администрация в Р България се дължи на тромавата, бюрократична система и строго фиксиранияте бюджети, което налага максимално оптимизиране на използваните ресурси. Това изисква иновативен мениджърски подход в управлението на държавните институции, където важно място заема финансовото управление на човешките ресурси (ФУЧР) в публичната администрация. Повишаването на ефективността в УЧР най-често е свързано с решения, които са насочени към създаване на условия за по-добро бюджетно планиране, разходване на бюджетни средства и ограничаване на административни разходи. Управленската концепция за човешките ресурси и в областната администрация, като важно звено от публичната администрация трябва да е насочена към създаване на условия за кариерно развитие и запълване на липсата на добре обучени кадри и специалисти, които да участват активно в реализирането на проекти с висока обществена и икономическа значимост, каквито са тези, свързани с опазването на природната среда и производството на екологично чисти земеделски продукти. Подпомагането на българските производители от областните администрации за реализирането на такива проекти в регионите с развито земеделие ще има важно значение за развитието на българския земеделски сектор и опазването на околната среда.

Необходимо е трайно възстановяване на добрите селскостопански политики по отношение на управлението на почвените и водните ресурси и опазването на биоразнообразието и здравето на населението. Това прави социалните ефекти от такива проекти с висока обществена и икономическа значимост много трудни за оценяване.

Без да подценяваме водещата роля на финансовия анализ за всеки проект, в това изследване се подчертават и някои от важните стъпки на икономическия анализ при такива проекти с висока обществена добавена стойност, които дават възможност по-точно да се оценява техният принос към повишаване на икономическото благосъстояние на региона или страната и са от изключителна полза за цялото общество.

През последните десетилетия у нас се забелязва тенденция към намаляване на биологичното разнообразие, както и лошо въздействие върху почвените и водните ресурси, които са засегнати от силна ерозия или са застрашени от замърсяване от селскостопански източници. Само

добре съгласувани действия на правителството и публичната администрация на национално и регионално равнище могат да преустановят тези отрицателни промени и да доведат до положителни резултати в развитието на качествено екологично биоразнообразие.

Актуалността на темата се обуславя от водените съвременни политики и процесите в държавите от Европейския съюз за опазване на околната среда и развитие на биологичното земеделие, което изисква активна и компетентна подкрепа от публичната администрация (служителите от областната, общинската администрация, министерствата, агенциите и областните дирекции).

Обект на изследване в разработката са човешките ресурси в областна администрация.

Предмет на изследването са възможностите пред областните администрации за подпомагане на големи обществено и икономически значими проекти.

Тезата на изследването е свързана с това, че повишаването на административния капацитет и формирането на съвкупност от нови експертни знания в областните администрации ще даде възможност да подпомагат ефективно големите обществено и икономически значими проекти с европейско финансиране, тяхното управление и коректно оценяване на разходите и ползите от тяхното реализиране.

Основна цел на разработката е да съдейства за повишаване на потенциала и възможностите на административния капацитет на областните администрации като отправна точка за подобряване резултатността, прозрачността и публичността на дейността им при подпомагането на големи обществено значими проекти в условията на осъществяване на ефективна регионализация.

За постигането на посочената цел са поставени за решаване следните **задачи**:

- Да се систематизират теоретическите знания за финансово управление на човешките ресурси в публичната администрация и възможностите за перманентно обучение и кариерно развитие.
- Да се изследват възможности и административният капацитет на областните администрации за подпомагането на големи обществено и икономически значими проекти.
- Да се обвърже дейността на областна администрация с по-голяма прозрачност, публичност и качествено израстване на човешките ресурси – в полза на гражданите и бизнеса.

Методологията на изследването се свързва с използването на системния и комплексния подход, теоретичен анализ, метода на наблюдението и статистически¹ метод.

Изследването се основава както на проучване и систематизиране на широк кръг научни публикации в областта на управлението на човешките ресурси в публичните администрации, така и на конкретни практически дейности на областна администрация от водеща българска област от Южна България.

1. Теории и програми в системата на управление на човешките ресурси и повишаване на административния капацитет в публичната администрация

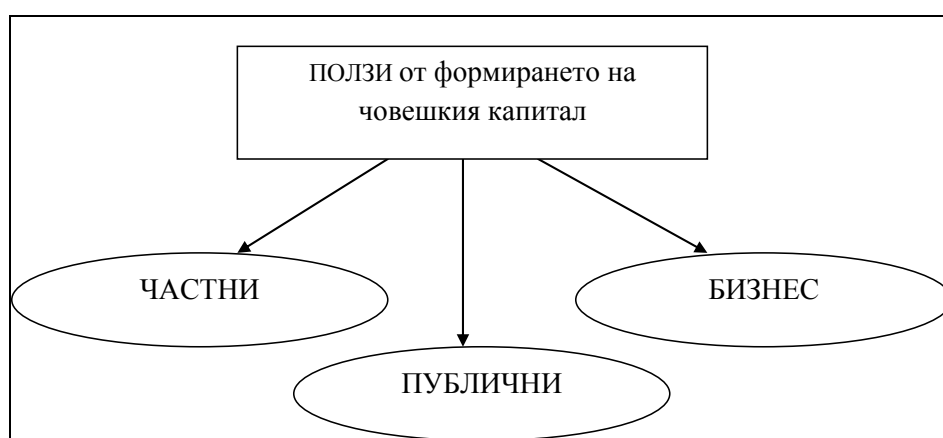
След Втората световна война има много изследвания в областта на управлението на човешките ресурси и теорията за човешкия капитал, като тези на Теодор Шулиц, Мери Джийн Бауман, Джакоб Минцер и др., но теорията на Г. Бекер (носител на Нобелова награда по икономика за 1992 г.) за инвестициите във формиране на човешкия капитал, чрез механизмите на обучението е най-задълбоченото и стои в основата на много други следващи изследвания.

Процесите по формиране на човешкия капитал са свързани с подобряване качеството на съвкупната популация. Това води до подобряване на производствените възможности на обществото и икономиката като цяло. Самото формиране на човешкия капитал е форма на инвестиция, осъществявана чрез системата на образованието. При формиране на човешкия капитал всеки инвеститор ще очаква определена възвръщаемост от своята инвестиция. От друга страна, за да стане факт тази възвръщаемост, е необходим определен набор от разходи. Така откритите два основни аспекта на формирането на човешкия капитал – приходният и разходният – налагат, при изследването им да се приложи класическата методология на анализа „ползи–разходи“. На тази база след това може не само да се аргументира необходимостта от финансиране на процесите по формиране на човешкия капитал, но и да се търсят възможности за тяхното оптимизиране (Захариев, 2012, стр. 66-67).

Във „Финансово управление на човешките ресурси“ А. Захариев обяснява специфични и актуални въпроси, свързани с най-ценното богатство на фирмите и обществото – човешките ресурси. Инвестициите във формирането на човешкия капитал се осъществяват основно под формата на образование и обучение. За увеличение на продуктивността във фирмата се извършват обучения, които, въпреки че изискват средства, увеличават продуктивността и развиват нивото на разполагаемия човешки капитал. Ако се подобрява факторът човешки капитал посредством добро и качествено образование, може да се оптимизират ползите от всички производствени фактори (Захариев, 2012).

Широко популярно и коментирано е изследването на проф. А. Захариев, направено в два аспекта: *индивидуален*, включващ разходите,

които се изразяват във вид на университетски такси, покупка на учебници, квартира, транспорт и др.; *институционален*, който включва бюджетните разходи и другите непреки разходи. Всеки човек, който инвестира в своето образование, може да очаква два вида ползи: парични и непарични. Реализираните ползи се разпределят между индивидите (частни ползи), обществото (публични ползи) и фирмите (ползи за работодателите) (вж. Фигура 1).



Фигура 1. Разпределяне на реализираните ползи между индивидите, обществото и фирмите

Основните промени в нормативната база, която регламентира дейността на публичната администрация у нас, започват още през 1998 г. с приемането на Стратегия за изграждане на модерна административна система на Република България. Във връзка с членството ни в ЕС Министерският съвет взе решение № 465 от 09.07.2002 г., с което бе приета Стратегия за модернизиране на държавната администрация с насоченост от присъединяване към интегриране в ЕС. Очакванията са свързани с по-успешното представяне и провеждане на правителствените политики, както на централно, така и на регионално ниво.

Съвременните подходи и предизвикателства у нас пред финансовия мениджмънт при управлението на човешките ресурси в публичния сектор са залегнали в Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006–2013 г. В нея е заложено и извършването на общ и специализиран контрол по време на реализирането ѝ. Определянето на степента на ефективност от такава управленска дейност подлежи на контрол, с цел да се осигури нормалното протичане на административните дейности, операции и постигане на позитивни резултати за икономиката.

При анализ на икономическия растеж е важно да се има предвид не само количеството на разполагаемите ресурси, но и тяхното качество, от една страна, и рационалността и ефективността при взаимодействието помежду им, от друга. На тази база вече можем да приемем проблема за формирането на човешкия капитал като една особено важна и предизвикателна област, която заслужава внимание. И това е така не само защото човекът е едновременно носител и на фактора труд, и на фактора човешки капитал, но той е и единствен разпоредител с цялата налична гама от производствени фактори. Нещо повече, знанието и уменията как да се управлява рационално националната икономика и съответно как да се реализира икономически растеж, също могат да се приемат за част от познанията на човека, които фактически формират определен важен аспект от човешкия капитал (Захариев, 2012).

Това определя степента на важност за човешките ресурси да подлежат на изследване, анализ и контрол. Предварителният е един от трите типа контрол наред с текущия и последващия контрол. Той се фокусира върху предотвратяване на количествени и качествени несъответствия в ресурсите, използвани от организацията – човешки, материални, оборудване и финанси (Николов, 2004).

На Таблица 1 е представена примерна характеристика на контролната функция в държавна организация в частта ѝ финансов контрол (Николов, 2004).

Таблица 1

Характеристика на контролната функция в публичната администрация

| Метод | Нормативи | Информация | Коригиращи мерки |
|--|---|--|---|
| 1. Капитален бюджет | Проста норма на възвръщаемост, период на изплащане, осъвременена норма на възвръщаемост | Прогнозирани разходи, приходи и технически данни | Приемане, отхвърляне |
| 2. Финансов бюджет | Изисквания, произтичащи от етапа на прогнозирането в рамките на планирането, информация | Прогнозирани разходи, приходи и технически данни | Приемане, отхвърляне, преразглеждане |
| 3. Анализ на финансовите отчети | Данни, публикувани от различни източници | Балансов отчет, Отчет за приходите и разходите | Преразглеждане на входа на организационния процес, преразглеждане на текущото ръководство |
| 4. Анализ на нормативните разходи | Норми за времето / използваното количество, установени в резултат на проучвания | Система за осчетоводяване на разходите | Преразглеждане на входа на производствения процес, преразглеждане на текущото ръководство |

Реализирането на Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация трябваше да е важен фактор за реформи, които да изведат човешките ресурси в публичната администрация до качествено ново равнище на административната дейност с цел хармонизиране на интересите на правителството, държавната администрация, гражданите и бизнеса – добра, полезна и задължителна кауза. Доколко това е постигнато, е много спорен въпрос.

Въпреки големия размер на инвестирания паричен ресурс, направените реформи от години наред боксуват. Заедно с постигнатите положителни промени в тях избухват порочни практики, което само по себе си говори за частично изпълнение на основните цели на административната реформа, която трябваше да е финализирана още през 2013 година. Такъв е методическият казус с **електронното правителство**, което се превърна в символ за неуспешна реформа. Според Индекса за развитие на електронното управление на Организацията на обединените нации и според Доклада за състоянието на администрацията за 2012 г. в България се предлага твърде нисък процент на електронни административни услуги от централните и териториалните администрации, което създава корупционна среда и в никакъв случай не подпомага бизнеса и гражданите.

Функционалното управление на човешките ресурси в администрацията включва всички функции, свързани с управлението на тези ресурси, взаимодействията между тях, отношенията със средата, начините на организация на труда за постигане на целите на организацията и приложимия инструментариум от подходи, принципи, методи и техники. Разнообразието от функции и дейностите за тяхната реализация, които се включват в управлението на човешките ресурси, много често се представят като механичен сбор от самостоятелни техники за решаване на проблемите с персонала в организацията. Този подход подчертава автономното значение на дейностите и е причина за отсъствие на интеграция на управлението на човешките ресурси в администрацията с бизнеса, респективно на стратегията за развитие на човешките ресурси с бизнес стратегията (Шопов & Атанасова, 1998).

Системният подход при управлението на човешките ресурси дава алтернативна гледна точка за изясняване структурата на системата, за разкриване на връзките с външната среда, за определяне начина на функциониране на организацията за постигане на набелязаната цел. Този подход има съществено значение за практиката. Той подпомага ежеднев-

ната работа на мениджърите в публичния сектор за (Шопов & Атанасова, 1998):

- определяне на причинно-следствените връзки между видовете дейности в системата на управление на човешките ресурси;
- осигуряване на контактите ѝ с външната и във вътрешната среда;
- прилагане на определени подходи, методи и техники за управление на хората.

Постоянното реструктуриране на публичната администрация до момента се изразява преди всичко в увеличаване броя на административните структури, което усложнява дейността на звената по УЧР в нея. Това на практика определя една от основните проблемни области, свързани с подобряване на политиката по финансово управление на човешките ресурси в публичната администрация и е повод за провеждане на редица задълбочени научни изследвания в тази област. Изводите и анализите по тази тема са важни, което означава, че и влагането на средства за тяхното приложение ще е в основата на ефективното финансиране на администрациите на всички нива.

Целите на политиката за управление и развитие на човешките ресурси трябва да са отворени и да се актуализират във връзка с европейските изисквания при управлението на човешкия капитал както в краткосрочен и средносрочен план, така и за дългосрочното развитие и оптимизиране на публичната администрация. Това до голяма степен определи създаването през 2005 г. на Министерство на държавната администрация и административната реформа (МДААР) в България и приемането на Националната програма за реформи (НПР) за периода 2006–2009 г. Амбициозната правителствена програма за административни реформи има за цел постигането на устойчиви темпове на икономически растеж и заетост, придружени с ефективни мерки за развитие на пазара на труда и човешкия капитал.

В Националната стратегическа референтна рамка 2007–2013 г. също е поставен акцент върху развитието на човешките ресурси и повишаването на административния капацитет, както и приемането на Стратегия за електронното правителство. В приетия Национален план за развитие 2007–2013 г. важно място заемат: Стратегия за децентрализация, Стратегия за обучение на служителите в администрацията, Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация. С повишаването на административния капацитет се очаква да се осигурят по-добри административни услуги и ефективно партньорство с бизнеса и

гражданите, което да гарантира икономически и социален просперитет на държавата и обществото. За периода 2007–2013 г. укрепването и модерното развитие на капацитета на българската държавна администрация е свързано и с Оперативна програма “Административен капацитет” (ОПАК).

Със закриването на Министерството на държавната администрация и административната реформа (Постановление на МС № 194 от 11.08.2009 г.) досега са създавани редица центрове, институти, неправителствени организации, които се занимават с проблематиката за постигне на целенасоченост, последователност, приемственост и активност на политиката за ефективно използване на човешките ресурсите в публичната администрация. Разработването на инструментариум за атестация на държавните служители през последните години обаче се провежда формално.

Поради факта, че на този етап сме най-бедната страна в ЕС, се налага да насочим усилия за съвременни, качествени административни услуги и инициативи в национални и регионални проекти с по-малък разход на човешки и финансови ресурси. Липсата на административен капацитет в определени области и подценяването на европейската програма за образование и обучение „Учене през целия живот”, която се реализира от Центъра за развитие на човешките ресурси в публичната администрация, са доказателство, че в България съществуват сериозни пропуски в областта на стратегическото планиране и обучението на човешките ресурси. Вече е традиция и по Оперативна програма "Развитие на човешките ресурси" (ОП РЧР) средствата да бъдат преразпределяни в последни срокове в рамките на съответния програмен период, за да се избегне рискът от загуба на европейски средства. Затова през новия програмен период на ОП РЧР, който започна през 2014 г., се постави въпросът за по-ефективно разпределяне на евросубсидиите за обучение на човешки ресурси. Определени са значителни средства по тази програма – 895 млн. евро, или с включеното национално съфинансиране – общо 2.036 млрд. лв. Това е с 20% повече от предходния програмен период.

На ниво публична администрация и съществуващите лоши практики по управлението на човешките ресурси в нея, както и ефектите от това, могат да се представят систематизирано чрез информацията, показана в Таблица 2.

Успешното провеждане на националната и регионалната правителствена политика до голяма степен зависи и от административния капацитет на човешките ресурси в Областна администрация – основно звено в публичната администрация. Това предопределя постигането на добри резултати при реализирането на всяка стратегия за регионално развитие на страната.

Таблица 2

Управление на човешките ресурси в държавната администрация

| Традиционни практики | Обратен ефект | Препоръчителни действия |
|---|--|---|
| Стандартни процедури за административни услуги за гражданите | Блокиране на иновативните методи (е-управление); Разпиляване на организационни ресурси | Необходими са нови правила, специфични за всяка отделна ситуация |
| Управление на ресурсите единствено с цел постигане на количествени измервания | Липса на качество Раздута администрация Допълнителни разходи | Насочване на усилията за качествени услуги с по-малък разход на човешки и финансови ресурси |
| Финансов контрол | Повече формален, отколкото ефективен | Поставяне на ново ниво, което да отговаря на европейските изисквания. |
| Дългосрочно планиране | Маловажни цели; липса на ефективен последващ контрол; Високо ниво на организационни загуби | Поставяне на нови цели и фокусиране върху тях |
| Защита на традиционните методи на административно обслужване на всяка цена | Муден, тромав процес; Преразход на време и средства | Внедряване на нови методи в администрирането на публичните услуги |
| Управление на функционалността на администрацията | Слаби контакти с външната среда; Отсъствие на интеграция на администрацията с бизнеса | Подкрепа на идентифициране на управлението на човешките ресурси като система от елементи и ефективни връзки между тях |
| Възнаграждения “по равно” | Слаба мотивация и неефективност | Да се балансира заплащането върху нови критерии за функционалност на администрацията |

2. Областните администрации – възможен стратегически партньор за реализирането на важни проекти с висока обществена добавена стойност

Областните администрации са важна част от публичната администрация, а повишаването на административния им капацитет може да ги направи стратегически партньор при реализирането на значими за обществото национални икономически проекти, със съдействие на Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ), Министерството на труда и социалната политика (МТСП), Института за агростратегии и иновации, Националната служба за растителна защита (НСРЗ), Националната служба за съвети в земеделието (НССЗ) и др. Такива са на-

ционалните и регионалните програми за развитието на българския земеделски сектор, където за развитието на потенциала на тези земеделски региони, от значение за доброто сътрудничество, ще са добрите експертни качества на човешките ресурси в областната администрация. Те трябва да имат необходимите компетенции, за да играят активна роля при създаването и динамичното развитие на биологичното земеделие, фермерските пазари в областните центрове от страната и опазването на околната среда.

Важна част от Националните стратегии за регионалното развитие през изследвания период са Националният стратегически план за развитие на селските райони (2007-2013 г.), Националният план за развитие на биологичното земеделие в България и Националната програма за развитие на селските райони (2014-2020 г.), които изразяват политика на правителството за развитието на селските региони, премахването на лошата бизнес среда, демографският срив и повишаването качеството на живот чрез развитие на биологичното земеделие, опазване на околната среда, повишаване на трудовата заетост и инвестиции в човешкия капитал.

Предлагането на екологично чисти земеделски продукти от местни български производители ще има важно значение за развитието на българския земеделски сектор, за здравето на населението и опазването на околната среда. Само добре съгласувани действия на правителството и областните администрации могат да преустановят някои лоши тенденции и да доведат до положителни резултати в развитието на качествено екологично биоразнообразие, което е и ключов елемент за реализирането на концепцията за опазване на околната среда в регионите с развито земеделие. Подобряване на ефекта от дейността на областната администрация, която трябва да подпомага реализирането на такива обществено значими проекти се усложнява от задържането след кризата на възнагражденията на способни служители, липса на възможности за кариерно развитие, което прави все по-трудното намиране на подходящи за администрацията специалисти.

През последните години броят на страните в Европа, които осигуряват помощи за производството на екологично чисти и био-земеделски продукти се увеличава. Политиката на европейската администрация в областта на биологичното земеделие е съгласувана с аграрната и екологичната политика, като представя реална възможност за развитие и на слабо развити региони и разработване на изоставени площи. Затова мерките за национално биопроизводство у нас са базирани преди всичко на Европейските регламенти 2092/91 и 2078/92, както и Регламент 1257/99, които дават възможност за подкрепа на биологично производство чрез субсидии към екологични програми, инвестиционни и пазарни субсидии за развитие на земеделски региони. Такава подкрепа е необходима поради съществуването на преходен период в развитието на биологично земеделие и съществуващия риск от провал на пазара при осигуряването на обществени екологични ползи. Политиката на правителството в аграр-

ния сектор у нас може да се подпомага ефективно от областните администрации в регионите с развито земеделие, ако те разполагат със специалисти, които да правят изследване, анализи и да дават компетентни препоръки за преодоляване на пречките при производството и разходите за сертификацията, конверсията и повишаване на предлагането на биологични продукти. Това са необходими мерки за максимизиране успеха на биологичното земеделие в Р България.

С оглед казаното по-горе, решаващата роля за развитието на човешките ресурси от областната администрация за регионите с развито земеделие ще е в повишаване капацитета на служителите, които да предоставят точни оценки за земеделски проекти – по време на такива промени с преобладаваща несигурност и риск. Това налага, областните администрации да разполагат с подготвени специалисти и със съвременна визия за развитие на страната, което включва ясен процес на планиране на дейността и стремеж към постигане на заложените правителствени цели.

През периода 2012–2017 г. в изследваната от нас Областна администрация Кърджали се полагат усилия за изграждане на модерна и ефективна администрация в близост до бизнеса и гражданите. Разработени са проекти за прилагане на иновативен модел за добро управление и подобряване на информираността и капацитета на областната администрация.¹

За подобряване на ефективността в Областната администрация, която трябва да предоставя достъпни и качествени административни услуги, са осигурените финансови средства от държавния бюджет и от оперативни програми за периода 09.02.2017 г. до 09.05.2017 г. – общо 2 519 989 лева. Това ще спомогне за осъществяване на поставените важни цели от програмата на правителството, като само от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014–2020 г. са получени – 1 023 398 лв. за 236 работни места по схема „Обучения и заетост на младите хора“.

Областна администрация Кърджали участва, съгласно подписан договор от 02 април 2012 г., в проект **„Хората в администрацията – ключ към европейско сътрудничество“**, който е финансиран по ОП „Административен капацитет“, Приоритетна ос II „Управление на човешките ресурси“, подприоритет 2.5. „Транснационално и междурегионално сътрудничество“, Бюджетна линия BG051PO002/10/2.5-01 в партньорство с Областна администрация – Смолян, Пловдив, Пазарджик, Хасково и ESU-Падуа към Областна администрация Венето, Италия. Основната идея на проекта е свързана с подобряване управлението на човешките ресурси и

¹Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд, бюджетна линия BG051PO002/10/1.6-02 – Договор № 10-16-1/07.06.2012 г. ПРОЕКТ „Правото на добро управление и добра администрация – гарантирано право на гражданите в област Кърджали“, приоритет I – Добро управление, подприоритет 1.6. Транснационално и междурегионално сътрудничество.

повишаване капацитета служителите в областните администрации от ЮЦР. Направен е ситуационен анализ на квалификацията и функциите на състава в Областните администрации от региона при изпълнението на поставени задачи на регионално, национално и европейско равнище. С цел повишаване на административния капацитет е извършен анализ на добрите практики в областта на образованието и финансовото управление на човешките ресурси. Разработен е модел за взаимодействие и сътрудничество в екип между български и европейски партньори. В рамките на проекта са проведени специализирани обучения и стажове между европейските партньори и тези от ЮЦР. През периода 28.04.2014 г. – 28.01.2015 г. областната администрация Кърджали реализира нов проект за повишаване на квалификацията и професионализма на своите служители. За девет месеца са предвидени специализирани обучения за по-ефикасно изпълнение на задълженията им.²

За постигането на по-ефективно управление на човешките ресурси и повишаване на мотивацията, ангажираността, потенциала и подобряване на работа в екип от служители на областната администрация, 22-ма от тях през 2014 г. преминаха обучение към Института по публична администрация на тема „Лични умения за ефективно управление”, 21-участваха в обучение за екипна ефективност, петима служители придобиха сертификати за ниво В 1 по английски език и петима – за ниво В 1 по гръцки език.

Публичните ползи от инвестициите във формиране на човешкия капитал (парични и непарични), за разлика от инвестициите във физически капитал, изискват предвиждането на бъдещи монетарни ползи от повишаването на образователното ниво – за по дълъг период. Реалната практика обаче показва, че всяка една инвестиция изисква съобразяването с несигурността при предвиждането на състоянието на инвестиционния проект в бъдещето. Ето защо включването на несигурността в анализа на инвестициите във формиране на човешкия капитал е необходимо условие за постигането на цялостност в изследването (Захариев, 2012, стр. 86-87).

В този смисъл Областна администрация – Кърджали може да бъде един добър пример за очаквана във времето добра възвръщаемост от инвестициите във формирането на човешкия капитал посредством образованието. Техните служители, след преминалите обучения, ще могат да участват по-активно в анализа и оценките на различни проекти, които са със значима обществена полза.

Чрез SWOT анализ можем да направим оценка на дейността на изследваната от нас Областна администрация – Кърджали и на механизма за вземане на решения, свързани с управлението и развитието на човешките ресурси и възможностите за промяна с цел подобряване на ефективността.

² ПРОЕКТ: „Повишаване квалификацията и професионализма на служителите в Областна администрация – Кърджали”, Договор No A13-22-30/28.04.2014 г.

SWOT анализ на дейността на Областна администрация – Кърджали по управление на поставените цели за развитие на човешките ресурси

| ✓ Силни страни | Слаби страни |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Приемственост при прилагане на административната реформа; ✓ Изграждане на ефективен вътрешен и външен контрол върху работата на администрацията; ✓ Добро образователно равнище на служителите в областната администрация; ✓ Премахване на бюрократични практики и въвеждане принципа на обслужване “на едно гише”; ✓ Съществено намаляване на разходите, свързани с управление на човешките ресурси. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Тромава система за управление и развитие на човешките ресурси и неефективно насърчаване на кариерното развитие; ✓ Необходимост от нови практики за перманентно отчитане на изпълнените цели; ✓ Липсва на обратна връзка с гражданите; ✓ Слаба координация на регионално ниво между областна, общинска администрация и звена на централната изпълнителна власт; ✓ Липса на механизъм за даване на обективна оценка на изпълнението на поставените основни цели и степента на удовлетвореност на гражданите; ✓ Необходимост от изграждане на нови механизми за мотивация и кариерното развитие на служителите; ✓ Целите на областната администрация и на вътрешните звена – дирекции и отдели – не отговарят напълно на европейските стандарти. |
| Възможности | Заплахи |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ Съчетаване на добрите български традиции в сферата на административното обслужване и ефективните европейски практики; ✓ Ефективна антикорупционната политика и по-бърз темп на промяна в разбиранията на обществото за Оперативна програма “Административен капацитет”; ✓ Разработване на вътрешна процедура за текущо отчитане изпълнението на целите; ✓ Сътрудничество с други институции на регионално и централно ниво за борба с корупцията; ✓ Реализиране на добро партньорство с гражданите и бизнеса; ✓ Прецизиране на вътрешните актове, правилата и насоките за ефективно управление на човешките ресурси. | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Безплодна антикорупционна политика и неефективни промени за решаване на проблема; ✓ Поддържане на формални контакти за партньорство между областна администрация и общинските администрации; ✓ Тенденция към нарастване броя на служителите в областна администрация; ✓ Слаби възможности за кариерно развитие в областната администрация в сравнение с частния сектор; ✓ Недоверие на общество към резултатите от провежданата административна реформа в областта и слабо развитие на икономиката в региона. |

Можем да обобщим, че ефективното управление на системата за предлагане на административни услуги от всички публични институции и ведомства намира израз в развитието и усъвършенстването на пет компонента – функционалност, софтуер за управление, контрол, оперативност и

управление на промените. Прилагането на такава система включва условията на финансови механизми за оптимизиране на бюджетните разходи за предоставяне на извършваните обществени услуги, както и техните количествени и качествени характеристики за потребителите.

Разходите за осъществяване на основните дейности, свързани с ефективно финансово управление на човешките ресурси в областната администрация, могат да се систематизират в няколко насоки: разходи за персонала в структурното звено по управление на човешките ресурси; разходи, които съпътстват дейностите в управление на човешките ресурси – като разходи за рекламиране на свободни длъжности при процедури за подбор, разходи за хонорари на консултанти по оценяване на длъжности и др. Възможно е разходите, които съпътстват дейностите на структурното звено по управление на човешките ресурси, да се групират по основни дейности в управление на човешките ресурси, като оптимизиране на длъжностите, подбор на персонал, планиране на човешките ресурси, обучение и развитие и др. Отговорността за управлението на човешките ресурси, финансовото управление и управлението на касовите наличности е задължение на Областния управител.

3. Възможност пред областната администрация за оценяване на основните ползи и разходи на обществено значими проекти в региони с развито земеделие

Едни от важните национални и регионални проекти, с висока обществена добавена стойност, както посочихме по-горе, са свързани с опазване на околната среда и възстановяване на биологичното разнообразие. Такъв е инвестиционният проект „Агроекология и климат“. Изплащането на субсидии на одобрените земеделски производители по мярка 10 „Агроекология и климат“ от Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) 2014-2020 г. става от Държавен фонд „Земеделие“, като 75% от средствата са осигурени от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони на ЕС и 25 на сто от Националния бюджет. Това показва, че агро-екологичната политика е основен приоритет и в политиката на Европейската комисия в областта на опазване на околната среда и за развитието на селските райони.

Основен ключов елемент за интегрирането на концепцията за опазване на околната среда и увеличаването на биологично разнообразие с Общата селскостопанска политика на ЕС е инвестиционният проект „Агроекология и климат“.

Една от важните стъпки за повишаване на административния капацитет на областните администрации в регионите с развито земеделие е възможността да оценяват основните ползи и разходи на проекти с голяма обществена значимост, като тези, свързани с развитието на биологич-

ното земеделие и опазването на околната среда. Бъдещето на всички проекти се характеризира с определена несигурност, като степента на тази несигурност е рискът. Инвестиционните проекти, които в най-голяма степен отговарят на критерия за максимизиране на общественото благосъстояние, се считат за най-приемливи.

Служителите в областните администрации, които имат капацитет да участват в комисии за анализ и оценяване на основните ползи и разходи на проекти с голяма обществена значимост, трябва да имат предвид, че възприятията на субектите по отношение на полезността и удовлетвореността от действия или проекти, зависи до голяма степен от индивидуалните рискови предпочитания – отношението към печалбите и загубите и склонността към приемане на риска. Проблемът за инвестирането в условията на несигурност изправя инвеститорите пред избора на критерий, определящ подреждането на инвестиционните алтернативи според това, как се променят предпочитанията при наличието на риск. Ако такъв критерий е постигането на максимална доходност, той би работил само при съпоставими нива на риск. Оценяването на проекти с различна доходност и различен риск е невъзможно и показва неприложимостта на този критерий при навлизането в условията на несигурност. Полето на вариране на възможните резултати може добре да бъде представено, ако за критерий се въведе рангът на доходността. В този случай обаче рискът ще бъде дефиниран само от крайните стойности – най-ниският и най-високият възможни резултати. Доста по-съвършен измерител на полето, в което варират предвижданията за резултатите, е очакваната стойност на доходността, т.е. средната претеглена стойност на възможните доходности, взети с тяхната вероятност за проявление. Използвайки този критерий, може да се отсъди, че проекти с по-висока очаквана стойност са по-желани от тези с по-ниска.

Споменатият критерий изисква съпоставянето на ползи и разходи, като:

- разходите могат да се разделят на инвестиционни разходи, и разходи, свързани с алтернативното използване на ресурсите;
- приходите са бъдещите ползи, създадени от публичния проект.

В настоящото изследване разглеждаме методически казус, който е свързан с инвестиционния проект „Агроекология–климат“. Той е част от публичните проекти с голяма обществена значимост, които са рискови начинания за земеделците, които ще пренасочват усилията си в тази посока, тъй като бъдещето поставя редица неизвестни пред измерването на ползите и разходите, дисконтовия процент и инфлацията, състоянието на пазарите и данъчната система.

Несигурността на публичните проекти има два основни източника:

- Вътрешни източници на несигурност, засягащи способността на проекта да генерира предвидените ползи и разходи.

- Външни източници, включващи пазарното търсене и предлагане, наличие на монополизъм, търговски бариери, цени на труда, суровините и енергията, наличие на инфлация, фази на икономическия цикъл, национална икономическа политика – фактори, независещи и неуправляеми от проектния мениджмънт.

Анализът разходи–ползи се използва при Кохезионната политика от 1990 г. насам, а от 2000 г. е задължително изискване и се изготвя за всички големи инвестиционни проекти, които кандидатстват за финансиране от различни европейски фондове. Той представлява техника, при която се претеглят очакваните разходи спрямо ползите за продължителен период.

Няколко са основните метода, които могат да се използват при оценка на инвестиционните проекти:

- Метод на индустриалния инженеринг – това е доста трудоемък за изпълнение метод за нуждите на анализ на стоки и услуги от публичния сектор.

- Параметрични методи за оценка на разходите – използването на този статистически метод изисква специфични познания по отношение поведението на разходите към някакъв параметър.

- Метод на аналогията – този сравнителен метод се използва от експерти с голям опит и познания за директно сравнение между разполагаема историческа информация.

- Метод на експертните оценки – Този метод може да се използва в случаите, когато е необходима бърза експертна оценка на разходите.

Някои от тези методи са важна част от оценката за ползите и разходите при инвестиционния проект „Агроекология – климат“. Други основни фактори, които оказват влияние върху проекта, са:

- ✓ Техничко-икономическо проучване за осъществимост на проекта и на алтернативните варианти;

- ✓ Финансов анализ;
- ✓ Икономически анализ;
- ✓ Екологичен аспект;
- ✓ Социален аспект;
- ✓ Оценка на риска.

При изготвяне на оценката за ползите и разходите при инвестиционния проект е необходимо да се определи и времевият хоризонт на проекта.

Областната администрация трябва да разполага с добри специалисти, които да познава и да разяснява няколко важни стъпки и същевременно се акцентира върху тях при оценяването на значими обществени проекти. Това са:

- стандартен конверсионен индекс;
- обменен курс в сянка;

- пределната стойност на публични фондове;
- надница в сянка;
- социалната норма на сконтиране.

За **надница в сянка** се говори обикновено в условията на икономика с голям сив сектор, с по-голяма безработица и по-ниски трудови възнаграждения. Тя е специфична за различните региони на страната.

Отчитането на такива косвени ефекти върху проекти с голяма обществена добавена стойност следва да се определят като количествени или ценови промени, които възникват на вторичните пазари. Наличието на данъци, субсидии, монополна власт и други външни фактори влияят за изкривяването на пазара.

При икономическия анализ на значими за обществото инвестиционните проекти – разходите и ползите, които се анализират, възникват по различно време и съответно се **сконтират със социален скентов коефициент (ССК)**. При неефективен капиталов пазар този скентов процент може да се различава от общия финансов скентов процент.

Европейската комисия предлага два референтни социални коефициента на сконтиране – 5,5% за страни по Кохезионния фонд и 3,5% за останалите. Така приети ССК трябва да се използват за всички значими обществени проекти за страната, както на национално, така и на регионално равнище.

Екологичният аспект на биологичното земеделие определя използването на добри земеделски практики за поддържане на почвеното плодородие, производство на биологични продукти и опазване на околната среда. Това прави социалните ефекти от проекта много трудни за оценяване.

При оценяването на риска при проекти с голяма обществена добавена стойност трябва да се разграничават понятията риск и несигурност, а самият анализ е свързан преди всичко с прогнозиране отколкото представяне на становище, като трябва да отбележим, че няма нито една прогноза без проблеми.

В Таблица 3 можем да представим в обобщен вид някои основни категории и променливи, които се използват за изчисляване на изходящите и входящите ресурси при финансовите и икономическите анализи.

При анализ на риска за проекти с голяма обществена добавена стойност, след като бъде установено разпределението на вероятностите за критичните променливи, може да се премине към изчисляване на разпределението на вероятността за финансова норма на възвръщаемост (ФНВ) или нетната настояща стойност (ННС) на проекта. В стремежа към **предотвратяване на риск** като типичен източник на грешки в прогнозите при оценяването на такива проекти се посочва склонността към оптимизъм.

Таблица 3

Групиране на променливи, използвани за изчисляване на изходящите и входящите ресурси при финансовите и икономическите анализи

| Категории | Примерни променливи |
|-----------------------------------|---|
| Динамика на цените | Ръст на реалните заплати, цени на енергията, промени в цените на стоки и услуги и темп на инфлация. |
| Данни за търсенето | Площ на района, който ще се напоява, пазарни обеми на дадена стока. |
| Инвестиционни разходи | Разходи за труд на час, производителност на час, разходи за земя, разходи за транспорт, разходи за строителни материали, разходи за наеми, полезен живот на произведените стоки и др. |
| Оперативни разходи | Цени на използваните стоки и услуги, разходи за персонала на час, разходи за електроенергия, газ, и други горива. |
| Количествени параметри за разходи | Специфично потребление на енергия и други стоки и услуги, брой на назначените лица и оперативните разходи. |
| Цени на изходящите ресурси | Тарифи, продажни цени на продуктите, цени на полуфабрикати. |
| Счетоводни цени (разходи и ползи) | Цени в сянка на стоките и услугите, устойчивостяване на външни фактори. |

Има няколко важни особености при инвестиционния проект за финансиране на земеделските производители „Агроекология – климат”. От 1987 г. ЕС съфинансира плащанията за агроекология на държавите–членки с цел справяне с двойното предизвикателство – намаляване на отрицателното въздействие на интензивното земеделие и запазване на положителното въздействие на екстензивното земеделие. Целта на тези плащания е "допълнително да окуражават земеделските производители и останалите управители на земи да обслужват обществото като цяло чрез въвеждане или по-нататъшно прилагане на методи за земеделска продукция, съвместими със защитата и подобряването на околната среда, природата и нейните особености, природните ресурси, почвата и генетичното разнообразие".

Обикновено плащанията за агроекология се осъществяват посредством договори между обществен орган в държавите–членки и бенефициент (земеделски производител или управител на земи). Тези договори, които обикновено обхващат периоди между пет и седем години, включват подробно описание на задълженията, които трябва да поеме бенефициентът на помощта. Тези задължения се отнасят до широк кръг земеделски практики, които могат да бъдат групирани в няколко основни групи. Всички тези земеделски практики изискват изключително големи разходи при земеделските производители, които участват по Агроекология – климат.

Изводи:

- Възможностите за оптимизиране на административната структура може да са на база бюджетни средства, изразходването на които да се свързва с очакваните резултати, а създаването на ефективна методология за оценяване на качеството на човешките ресурси чрез външно атестиране във всички Областни администрации, което ще даде възможност за подобряване на предлаганите услуги.
- За реализирането на такива земеделски проекти с голяма обществена и икономическа значимост (свързани с опазване на околната среда и здравето на населението) е необходим по-голям период заради рисковите начинания за земеделците, които ще пренасочат усилията си в тази посока, тъй като бъдещето поставя редица неизвестни пред измерването на ползите и разходите, състоянието на пазарите и данъчната система. Това прави социалните ефекти от такива проекти много трудни за оценяване.
- Решаващата роля за развитието на човешките ресурси от областната администрация за регионите с развито земеделие ще е в повишаване капацитета на служителите, които да предоставят точни анализи и оценки на земеделците при реализирането на такива проекти, които изискват промени с преобладаваща несигурност и риск.
- Задължително е отчитането на косвени ефекти върху значимите обществени икономически проекти, които се определят като количествени или ценови промени и възникват на вторичните пазари. Наличието на данъци, субсидии, монополна власт и други външни фактори ще влияят за изкривяването на пазара.
- Областната администрация трябва да разполага със специалисти, които да могат да използват икономическия анализ при такива проекти с висока обществена добавена стойност, който се прави от гледна точка на интересите на цялото общество, а не само от гледна точка на частен интерес. Той дава възможност по точно да се оценява техният принос към повишаване на икономическото благосъстояние на региона или страната.

Заклучение

Земеделието е един от най-важните отрасли за икономиката ни, а политиката на правителството, насочена към регионалното развитие на страната, включва естествено и развитието на устойчиво земеделие в селските райони и подобряване на биологичното разнообразие. Тази политиката трябва да се подпомага активно от компетентните служители на определена областна администрация за стимулиране на биологичното

земеделие и опазването на околната среда. В България има всички предпоставки за развитието на биологичното земеделие – благоприятни климатични условия, добра нормативна уредба и някои организационни дейности от страна на Министерството на земеделието, горите и храните. Към тях е необходимо да се насочат и усилията на областната администрация, която трябва да има компетенциите за анализ и оценка при разработването на такова земеделско производство и прилагането на адекватни икономически механизми за насърчаване развитието на регионални фермерски пазари (участие в междуведомствени комисии, работни групи и др.). Предоставянето на достъпна информация и консултантски услуги за земеделските производители ще е от голяма полза за тях. Биологичното земеделие може да се съчетае с екотуризъм и други дейности, което да спомогне за решаването на социалните проблеми, свързани с масовата безработица и обезлюдяването в планинските региони. Важна предпоставка за развитието на земеделския сектор у нас е да се гарантира навременна финансова помощ от държавата и перманентна подкрепа на областна администрация – от стимулиране на земеделците към биологично земеделие – до преработката и осигуряването на канали за разпространение на готова продукция чрез подходящ финансов мениджмънт и маркетинг. С активна политическа подкрепа на национално и регионално ниво българските биологични продукти (производство на биологични млечни продукти, вина, мед, плодове и зеленчуци, диворастващи плодове, билки и преработени от тях продукти) ще притежават голям потенциал за износ на европейския и световен пазар.

Използвани източници:

- Захариев, А. (2012). Финансово управление на човешките ресурси. Свищов: АИ "Ценов".
- Николов, Н. (2004). Парадигми и контрол в организацията.
- Шопов, Д., & Атанасова, М. (1998). Управление на човешките ресурси.
- Проданов, Ст. (2012) Анализ ползи разходи. В. Търново, АБАГАР.
- Годишен доклад за изпълнение на ПРСР в Република България (2007-2013), в периода 01.01.2011-31.12.2011 г., юни 2012.
- Регламент № 1698/2005 от 20 септември 2005 г. относно подпомагане и развитие на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони.
- <http://www.su-varna.org/izdanij/Ikonomika-12/Pages%2033-43.pdf>
<https://www.eufunds.bg/archive/documents/1259337355>.

pdfhttp://www.dfz.bg/assets/4495/Brochura_Agroecology_NEW_FINAL.pdf easures addressing organic farming, Study Report, Braunschweig, November 2011

Eurostat: data on the organic sector (area, crop and animal products, operators):
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_data
base

Eurostat: Farm Structure Survey data (holdings, labour use, age and sex of farm managers, education and vocational training):
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_data
base Farm

Accountancy Data Network (FADN):
http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/database_en.cfm Organic

Data Network: <http://www.organicdatanetwork.net/>
http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/market-briefs/pdf/03_en.pdf

http://ec.europa.eu/agriculture/markets-and-prices/more-reports/pdf/organic-2013_en.pdf - Facts and figures on organic agriculture in the European Union